johtava tuloksellisuustarkastaja Pirkko Lahdelma
johtava tuloksellisuustarkastaja Tomi Voutilainen

Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle K 9/2015 vp hallituksen vuosikertomuksesta 2014

1 Yleistä

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta arviota, miten pitkälle eduskunnan ja tarkastusvaliokunnan kannanottojen toteuttamisessa on päästy ja onko kyseinen kannanotto edelleen tarpeellinen ja ajankohtainen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on seurannut eduskunnan ja tarkastusvaliokunnan kannanottojen toteutumista tuloksellisuustarkastuksessa, joka koski yhteentoimivuutta valtion ICT-sopimuksissa (tarkastuskertomus 7/2015) sekä jälkiseurannassa, joka koski sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien kehittämishankkeiden toteutusta. Tarkastusvirasto on seurannut hallituksen vuosikertomuksessa mainittuja valtiovarainministeriön vetämiä Sähköisen asioinnin ja demokratian ohjelman (SADe-ohjelma) sekä Kansallisen palveluarkkitehtuuriohjelman toteutusta parhaillaan käynnissä olevassa julkisen hallinnon asiakaspalvelujen kehittämistä koskevassa tuloksellisuustarkastuksessa (235/54/2014) sekä valtion Contact Center -palveluita koskevassa tuloksellisuustarkastuksessa (009/54/2015).

Tarkastusvirasto toteaa yleisesti, että *hallituksen toimintakertomuksesta ei ilmene, mitä tuloksia julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämiseksi on saatu aikaan eduskunnan ja valiokunnan kannanottojen pohjalta*. Toimintakertomus pitää sisällään listauksia toimenpiteistä, kuten erilaisten työryhmien perustamisesta, mutta toimenpiteiden tuloksista toimintakertomuksessa ei ole mitään mainintoja. Tarkastusvaliokunta on todennut vuonna 2009 mietinnössään (TrVM 1/2009 vp) seuraavaa: ”*Valiokunnan näkemyksen mukaan valtion IT-toiminnan ohjauksessa ja kehittämisessä vaarana on ajautuminen selvityskierteeseen, jossa ongelmiin tosiasiallisesti vaikuttavia tuloksia ja ratkaisuja on vaikea saada aikaiseksi. Ongelmien kasaantuessa ministeriöissä laaditaan uusia suunnitelmia ja strategioita, joiden toteuttamista ei johdeta eikä resursoida riittävästi*”. Toimintakertomus pitää sisällään tietoja erilaisista käynnistetyistä selvityksistä, mutta niiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä tai osoitettavissa olevia tuloksia toimintakertomuksessa ei ole raportoitu. Tältä osin raportointia voidaan pitää puutteellisena, joten *toimintakertomuksesta ei saa tietohallinnon kehittämisen osalta kuvaa, mitä tuloksia toimenpiteiden johdosta on saatu aikaiseksi*.

2 Sähköinen tunnistaminen ja varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaaminen

Eduskunta on edellyttänyt (EK 11/2008 vp – K 6/2008 vp – K 8/2008 vp – TrVM 1/2008 vp), että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ja esittää niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut sekä muut tarpeelliset toimenpiteet.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on seurannut sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden tilannetta vuonna 2008 valmistuneen tarkastuksen jälkeen ja vuonna 2013 tarkastusvirasto laati tarkastukseen liittyvän jälkiseurantaraportin. Jo tällöin todettiin, että puutteiden ja ongelmien korjaamisessa oli edetty hitaasti.

Valtiovarainministeriö asetti 16.5.2014 uuden kansallisen tunnistusratkaisun toteuttamishankkeen ajalle 22.5.2014–31.12.2014. Työryhmän tavoitteena oli valmistella kansallinen vahvan sähköisen tunnistamisen malli ja siihen liittyvät lainsäädäntömuutokset. Mallissa tuli kuvata yleisesti tarjottavan vahvan sähköisen tunnistamisen toimintamalli yksityisellä ja julkisella sektorilla. Työryhmän tehtävänä oli valmistella kansallisen tunnistusratkaisun malli kuvaten ratkaisuun sisältyvät liiketoiminta-, hallinta- ja tekniset toimintamallit yleisesti tarjottavan sähköisen tunnistamisen, roolien, valtuuksien ja valtuutusten hallinnan sekä sähköisen allekirjoituksen osalta. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli valmistella mallin edellyttämät lainsäädäntömuutokset, niin että niiden eduskuntakäsittely voidaan aloittaa vuoden 2015 aikana, ja määritellä sähköisen tunnistamisen kansallinen siirtymäsuunnitelma ja tiekartta vuosille 2015–2019.

Kuten valtiovarainministeriö hallituksen vuosikertomuksessa 2014 toteaa, liikenne- ja viestintäministeriön esittelemä lakiehdotus vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta (139/2015) allekirjoitettiin helmikuussa 2015. Se tulee voimaan 1.1.2016, mutta kuitenkin siten, että luottamusverkostoa koskevaa 12 a § sovelletaan vasta 1.5.2017. Luottamusverkoston hallinnollisista käytännöistä, teknisistä rajapinnoista ja hallinnollisista vastuista tullaan antamaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee asetusta (LVM035:00/2015).

Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän loppuraportissa on esitetty sähköisen tunnistamisen kansallinen siirtymäsuunnitelma ja tiekartta vuosille 2015–2019, *mutta niissä on rajauduttu ainoastaan lainsäädäntömuutoksiin. Se ei sisällä vaiheiden tarkempia kuvauksia, muita sähköisen tunnistamisen toteuttamisen kannalta keskeisiä vaiheita, vaiheiden keskinäisiä riippuvuussuhteita tai vaiheiden toteuttamista mahdollisesti uhkaavia riskejä*.

Julkisessa hallinnossa on edelleen käytössä tunnistuksen välityspalveluina Tunnistus.fi- ja Vetuma –palvelut. Valtiovarainministeriö on asettanut kansallisen tunnistusratkaisun toteuttamishankkeen 1.3.2015 ja hanke päättyy 31.12.2017. Hankkeeseen on sisällytetty Väestörekisterikeskukseen perustetussa kansallisen palveluarkkitehtuuriyksikössä syksyllä 2014 käynnistetty ”Kansallisen palveluarkkitehtuuriohjelman tunnistusratkaisu” -hanke. Valtiovarainministeriön ohjaamassa hankkeessa aiotaan kehittää kansallinen tunnistuksenohjauspalvelu, joka tulee korvaamaan Tunnistus.fi- ja Vetuma-palvelut. Hankesuunnitelman mukaan tavoitteena on korvata Tunnistus.fi -palvelu joulukuussa 2015 ja Vetuma-palvelu vuonna 2017. Tunnistus.fi -palvelun korvaaminen suunnitellussa aikataulussa vaikuttaa epätodennäköiseltä.

Vuonna 2009 aloitettua varmennetoimintaan liittyvää uudistamistyötä ei ole vieläkään saatettu päätökseen. Valtiovarainministeriön asettama varmennetuotannon uudelleenorganisointityöryhmä (3.10.2008–28.2.2010) esitti, että kansalaisvarmenteen tarjoamisen tarvetta tarkastellaan uudelleen vuonna 2011. Lisäksi se esitti, että varmennetoiminta ehdotettiin siirrettäväksi Väestörekisterikeskuksesta Valtion IT-palvelukeskukseen. Tällaisia muutoksia ei ole tehty eikä ole tiedossa, onko uudelleenarviointia tehty. Kuten valtiovarainministeriö itsekin toteaa, niin tähän mennessä tehdyt toimenpiteet eivät ratkaise varmennetoimintaan liittyviä ongelmia.

3 Julkishallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Eduskunta on edellyttänuyt (EK 21/2008 vp — K 15/2008 vp — TrVM 6/2008 vp), että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon.

Sekä sosiaali- ja terveysministeriö että valtiovarainministeriö ovat raportoineet hallituksen vuosikertomuksessa 2014 asiaan liittyvistä toimenpiteistä.

Tarkastusviraston tarkastuksissa on havaittu (tarkastuskertomus 7/2015, Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa), että valtiovarainministeriö on käynnistänyt useita toimenpiteitä edistääkseen julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. *Toimenpiteet ovat kuitenkin toistaiseksi olleet tehottomia eikä tuloksia ole saavutettu toivotulla tavalla.* Tietojärjestelmien saumattoman yhteentoimivuuden tulee olla koko julkisen hallinnon yhteinen tavoite, joten myös muiden kuin valtiovarainministeriön tulisi raportoida sekä yhteentoimivuuden edistämiseen tähtäävistä toimenpiteistään että ennen kaikkea niiden avulla saavutetuista tuloksista.

Valtiovarainministeriön 24.3.2014 asettaman julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuriryhmän (VM006:03/2013) tehtävänä on kehittää ja tukea julkisen hallinnon yhteistä ja kohdealueiden tietoarkkitehtuurityötä osana julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityötä. Niin ikään sen tehtävänä on ohjata julkishallinnon yhteistä sanastotyötä, julkisen hallinnon tietorakenteiden yhtenäistämistä ja avaamista sekä tunnistaa lainsäädäntöön liittyviä muutostarpeita. Sen tulee myös edistää verkostoitumista ja tiedon jakamista julkisen hallinnon tietoarkkitehtuurityössä. *On liian varhaista sanoa, onnistuuko tietoarkkitehtuuriryhmä edistämään tietojärjestelmien yhteentoimivuutta*. Tietoarkkitehtuuriryhmä on tunnistanut useita tärkeitä toimenpiteitä ja käynnistänyt alatyöryhmiä, *mutta työryhmän tavoitteet eivät ole erityisen konkreettisia eivätkä ne siten ohjaa tulokselliseen toimintaan*.

Valtiovarainministeriön kansallisen palveluväylän toteuttamisohjelmassa aiotaan luoda kansallinen sähköisten palvelujen infrastruktuuri, minkä on suunniteltu sisältävän yhteentoimivuutta edistäviä yhteisiä sovelluspalveluja. Näihin sisältyy muun muassa kansallinen tunnistusratkaisu. Kansallisen palveluväylän toteuttamisohjelma on osa kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämistä. Kansallinen palveluarkkitehtuuri on yhteiskunnan sähköisten palveluiden muodostama kokonaisuus. Valtiovarainministeriö on suunnannut kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämiseen tarkoitetut voimavarat pääasiassa yhteisten ICT-palvelujen kehittämiseen, mikä tarkoittaa sitä, että *palveluarkkitehtuuria kehitetään nyt teknologiavetoisesti. Tämä on ongelmallista sen vuoksi, että teknologiavetoiset hankkeet muodostuvat helposti pitkäaikaisiksi ja niiden kustannus-hyötysuhdetta on vaikea arvioida tai ICT-palveluiden tuottavuushyödyt jäävät saavuttamatta, koska kehittämistä on tehty teknologialähtöisesti toimintalähtöisyyden sijaan*. Kokonaisuus edellyttäisi myös toimintojen ja tietojen kehittämistä ja sovittamista yhteen, ei pelkästään teknisten komponenttien. *Sähköisen palveluväylän hanke ja kansallisen palveluarkkitehtuurin ohjelma ovat korkean riskin kehittämistoimenpiteitä*. Tästä syystä valtiovarainministeriön tulisi panostaa toimenpiteiden riskienhallintaan tehostetusti ja *toimeenpanosta vastaava johto pitää sitouttaa asetettuihin toiminnallisiin tavoitteisiin*. Myös eduskunnan kannattaa seurata hankkeen edistymistä.

Hallituksen toimintakertomuksessa esitetään yhteentoimivuuden toimenpiteinä myös seuraavia:

- Valtiovarainministeriö on rahoittanut sosiaali- ja terveysministeriötä sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen kokonaisarkkitehtuurin kehittämisen tukiprojektin (VM/201/02.02.03.09/2013) toteuttamiseksi, jossa on vuosien 2013 ja 2014 aikana tuotettu tavoitetilan kuvaus sekä kehittämistä ohjaavia linjausehdotuksia;

- Valtiovarainministeriö on käynnistänyt kunta- ja palvelurakennemuutoksen ICT-tukiohjelman (VM 139:00/2013) uudelleen suunnittelun;

- Valtiovarainministeriön asettamaan sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmaan (SADe-ohjelma, VM38:00/2009) sisältyvässä sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuudessa kehitetään sähköisiä palveluja;

- Valtiovarainministeriön asettamassa Kuntatieto-ohjelmassa (VM078:00/2012) kehitetään kuntasektorille JHS-suosituksia ja määrittelyitä.

Hallituksen toimintakertomuksesta ei ilmene, miten esitetyt toimenpiteet ovat edistäneet yhteentoimivuutta ja millä tuloksia hankkeista on saatu aikaan. Tarkastusvirasto on tarkastanut SADe-ohjelmaan

sisältyvän sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuuden. Tarkastuksessa ei voitu todeta palvelukokonaisuuden toteutuksessa, että siinä olisi edistetty yhteentoimivuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa konkreettisesti, vaan hanketoteutuksessa on tehty rinnakkaisia ja sisällöltään yhteensopimattomia portaaleja ja toteutukset ovat jääneet yksittäisiksi. Myöskään palveluiden levittämistä ja palvelutuotannon rahoitusta ei ole varmistettu hankkeen käynnistämisvaiheessa. SADe-ohjelman sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuuden tarkastuksessa on ilmennyt samoja ongelmia, joista tarkastusvirasto on raportoinut sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmähankkeita koskevissa tarkastuskertomuksissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ICT:n ja tiedonhallinnan edistäminen vaatisi uusia avauksia osana sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta. Päällekkäisistä ja rinnakkaisista sekä pitkäkestoisista hankkeista pitäisi kestävämpiin ja pitkäaikaisiin ja valtakunnallisesti vaikuttaviin tuloksiin. Esimerkkinä tarkastusvirasto nostaa omahoitopalveluiden ja ajanvarauspalveluiden kehittämisen. Näitä on tehty 10 vuoden ajan aina uusissa yksittäisissä hankkeissa vailla valtakunnallisesti vaikuttavia tuloksia. Pirstoutunut palvelukehitys sosiaali- ja terveydenhuollossa johtaa myös siihen, että hallinnon asiakkaat ovat eriarvoisessa asemassa eri puolella Suomea. Toisaalta hajanaiset ja yhteentoimimattomat omahoitopalvelut eivät mahdollista potilaan omaan hoitoon liittyvien tietojen siirtämistä muuttotilanteessa toisen kunnan järjestämään omahoitopalveluun.

4 Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät ja rahoitus

Tarkastusvaliokunta toteaa mietinnössään 7/2014 vp, että: ”kannanoton edellyttämien asetusten antamisessa ei ole edetty eduskunnan tahdon mukaisesti. Samoin sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien johtamisen ja yhteensopivuuden vaatimat toimivalta- ja vastuusuhteet ovat edelleen epäselvät.” *Hallituksen toimintakertomuksesta ei ilmene, mihin toimenpiteisiin valiokunnan näkemyksen johdosta on ryhdytty toimivalta- ja vastuusuhteiden selkeyttämiseksi.*

Valiokunta on mietinnössään 2/2012 vp todennut, että ”rakenneuudistuksia ja sähköisiä palveluja on välttämätöntä toteuttaa samanaikaisesti, koska monet julkisen terveydenhuollon potilastietojärjestelmät ovat elinkaarensa loppuvaiheessa. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön on saatava tietohallintolakia täydentävät säännökset hankintojen ohjauksesta ja päättämisestä isompina kokonaisuuksina ja osana selkeää kokonaisarkkitehtuuria. Valiokunta painottaa erityisesti potilastietojen käyttöä ja luovuttamista koskevan lainsäädännön uudistamista”. *Hallituksen toimintakertomuksessa on yleiskuvaus toiminnan nykytilasta, mutta siitä ei ilmene, mihin tuloksiin on päädytty erityisesti hankintojen ohjauksessa isompina kokonaisuuksina osana selkeää kokonaisarkkitehtuuria.*

Tarkastusvirasto on tehnyt sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmähankkeita koskevien tarkastusten jälkiseurannan, joka on annettu 19.8.2015. *Jälkiseurannan perusteella sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin tietohallintolaissa säädetyn kokonaisarkkitehtuurin kuvaamiseksi ja hallinnoimiseksi. Kuitenkin arkkitehtuurin hallintamalli näyttää varsin moniportaiselta. Jälkiseurannan tietojen perusteella hallintamallista ei ilmene, miten arkkitehtuurin ohjaus on sidoksissa muuhun hallinnonalan ja toimialojen ohjaukseen sekä miten esimerkiksi lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen tietohallinnon neuvottelukunta osallistuu sosiaali- ja terveydenhuollon arkkitehtuurin ohjaukseen. Kokonaisarkkitehtuurin hallinnan riskinä on, että se kapseloidaan irralliseksi ohjausmallikseen muusta toiminnan ohjauksesta, mikä ei ole omiaan edistämään yhteentoimivuutta ja hallinnon tehokasta kehittämistä. Kokonaisarkkitehtuurin hallinta on toimintatapa, jolla organisaatiot suunnittelevat ja kehittävät toimintaansa ottaen huomioon eri sidosryhmistä tulevat muutostarpeet ja -vaikutukset. Kokonaisarkkitehtuurin hallinnan kapselointi omaksi kokonaisuudekseen ei ole omiaan edistämään yhteentoimivuutta ja hallinnon tehokasta kehittämistoimintaa. Kokonaisarkkitehtuuri on osa julkisen hallinnon muuta ohjaus- ja kehittämismallia. Jälkiseurannan perusteella sosiaali- ja terveysministeriön kehittämä arkkitehtuurin hallintamalli näyttää tietohallintolähtöiseltä. Tietohallintolaissa tietohallinto on määritelty julkisia hallintotehtäviä tukevaksi toiminnoksi eikä irralliseksi kehittämisorganisaatioksi*.

Tarkastusvaliokunta on mietinnössään 1/2009 vp todennut, että ”hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönoton lain asettaman aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä.” Kansallisten terveydenhuollon tietojärjestelmäpalveluiden käyttöönottoajankohtaa on jouduttu siirtämään useaan kertaan. *Jälkiseurannassa todettiin, että terveydenhuollon valtakunnallisen arkistointipalvelun laissa säädetty käyttöönoton viimeisin määräaika 1.9.2014 ei ole toteutunut ja se on näennäinen asetuksentasoisista siirtymäsäännöksistä johtuen. Velvollisuus liittyä arkistointipalveluun ei vielä tarkoita, että arkistointipalvelu ja siihen liittyvä potilaan tiedonhallintapalvelu palvelisivat siinä käyttötarkoituksessa, johon se on tarkoitettu. Siten arkistopalvelun käyttöönotto viivästyy laissa säädettyyn määräaikaan nähden useilla vuosilla. On myös tärkeää, että sosiaali- ja terveysministeriö huomioi järjestelmäkokonaisuuden keskeneräisyyden sekä siihen liittyvät kustannusvaikutukset terveydenhuollon toiminnallisten uudistusten yhteydessä. Jälkiseurannassa muodostuneen käsityksen perusteella tietojärjestelmien yksityiskohtaista sääntelyä ja käyttöönoton määräaikoja ei pitäisi säätää lakiin ennen kuin määritykset on kiinnitetty ja toteutettu sekä käyttöönoton aikataulut ovat realistisesti laaditut.*

5 Valtionavustusmenettelyt

Tarkastusvirasto on tehnyt sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmähankkeita koskevan jälkiseurannan ja antanut siitä jälkiseurantaraportin 19.8.2015. Jälkiseurantaraportissa todetaan seuraavaa:

- *Jälkiseurannassa havaittiin, että tarkastusten johdosta valtionapuviranomaiset joutuivat tekemään takaisinperintään liittyviä selvityksiä, joiden tuloksena takaisinperintäpäätöksiä tehtiin noin 980 000 euron arvosta 24 hankkeeseen. Osa takaisinperintään liittyvistä toimista olisi voitu välttää, jos valtionavustuksen maksatusvaiheen valvonta olisi ollut riittävää.*

- *Sosiaali- ja terveysministeriö oli kohtuullistanut valtionavustuksen takaisinperittävää määrää. Kohtuullistamisperusteiden osalta jälkiseurannassa todettiin, että suoraa syy-yhteyttä STM:n hankevalvonnassa ja valtionavustusmenettelyjen heikkouksien sekä kuntien ja kuntayhtymien hankintalain noudattamatta jättämisen välillä ei ole. Ministeriöllä on harkintavalta siihen, miten se arvioi oman toimintansa merkitystä valtionavustusehtojen rikkomisessa ja valtionavustuksen saajan toiminnassa. Toisaalta ministeriöllä on perusteluvelvollisuus sille, miksi se on päätynyt nimenomaan 1/3 takaisinperintään kohtuullisuussyistä, koska lähtökohtaisesti valtionavustuksen takaisinperinnässä on kysymys perusteettoman edun palauttamisesta. Tällaisia suoria perusteluja ei ole kuitenkaan esitetty. Jos kohtuullistamista ei olisi tehty, kokonaisuudessaan takaisinperittävä määrä olisi voinut olla noin 1,4 miljoonaa euroa. Kohtuullistamista tehtiin siten noin 650 000 euron arvosta. Jälkiseurannan perusteella ministeriö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin valtionavustusten takaisinperinnän selvittämiseksi, vaikka jälkiseurannassa havaittiin takaisinperinnässä virhe. Lisäksi takaisinperinnän kohtuullistamisen perusteet eivät kaikilta osin olleet riittävästi perusteltuja ja syy-yhteydessä toisiinsa.*

Tarkastusvaliokunta on todennut mietinnössään TrVM 2/2012 vp seuraavaa: ”Valiokunta korostaa, että Tekesin tehtävänä on huolehtia siitä, että sen valtionavustusjärjestelmän kautta toteutetut hankkeet noudattavat valtionavustuksen käyttöä koskevia säännöksiä sekä valtionavustusehtoja. Tekesin velvollisuus perustuu suoraan valtionavustuslain 15 §:n ja 36 §:n säännöksiin. Valiokunnan näkemyksen mukaan Tekesin tulee huolehtia siitä, että se valtionapuviranomaisena valvoo valtionavustuspäätösten ehtojen noudattamista, hankkii tarvitsemiaan käyttö- ja seurantatietoja ja tekee tarvittaessa tarkastuksia sekä arvioi avustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarvetta”. *Hallituksen selvityksessä ei ilmene, mihin toimenpiteisiin hallitus on ryhtynyt valiokunnan Tekesiä koskevien kannanottojen ja näkemyksien johdosta ja mitä tuloksia toimenpiteistä on saatu*.

Tarkastusvirasto on todennut 19.8.2015 annetussa jälkiseurantaraportissa seuraavaa: ”*Jälkiseurannassa selvitettiin myös Tekesin toimia valtionavustuslain 15 §:ssä säädetyn valtionapuviranomaisen valvontatehtävän hoitamisesta tarkastustoiminnan osalta. Lisäksi selvitettiin Tekesin myöntämän ra-*

hoituksen määrää vuosina 2012-8/2014 aikana kunnille ja kuntayhtymille. Tekesin antamana selvityksen (7.10.2014) mukaan se on myöntänyt edellä mainittuna aikana yhteensä 58 kuntien hallinnoimille projektille valtionavustusta yli 6 miljoonaa euroa. Kuntayhtymille ja ammattikorkeakouluille valtionavustuksia oli myönnetty vastaavana aikana noin 6,4 miljoonaa euroa. Tekesin toimittaman selvityksen (9.12.2014) mukaan se on tehnyt valtionavustusta saaneisiin projekteihin vuosina 2012-10/2014 yhteensä 228 valtionavustuslain mukaista tarkastusta, joista kesken oli 70 tarkastusta selvitystä annettaessa. Tarkastukset olivat kohdistuneet pääosiltaan avustuksia saaneiden yritysten projekteihin, mutta tarkastuskohteina on ollut myös noin 30 yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen projektia. Tarkastus oli kohdistunut myös kolmeen kaupunkien hallinnoimaan projektiin vuosina 2013–2014. Jo tarkastetuista projekteista lähes 50 prosenttiin oli kohdistunut takaisinperintä, joiden arvo vaihteli muutamasta sadasta eurosta yli 1,2 miljoonaan euroon. Lisäksi tarkastuksissa ilmeni huomautettavaa, joka ei johtanut takaisinperintään noin 25 prosentissa tarkastetuista projekteista. Jälkiseurannassa saatujen tietojen perusteella voidaan todeta, että Tekesin valtionavustuslain 15 §:n mukainen tarkastustoiminta on selvitetyllä aikavälillä kehittynyt tarkastuksen kannanottojen suuntaisesti. Tekesin tarkastamista projekteista kuitenkin merkittävällä osalla on tarkastuksissa ilmennyt huomautettavaa tai tarkastus on johtanut takaisinperintään. Tämä viittaa siihen, että Tekesin olisi syytä kehittää myös projektien ohjaus- ja valvontamekanismeja siten, että projektien aikana Tekesin nimeämät Tekes-yhteyshenkilöt pyrkivät ennalta ehkäisemään neuvonnalla ja ohjauksella mahdollisia huomautukseen tai takaisinperintään johtavia tilanteita. Lisäksi Tekesin on syytä kiinnittää huomiota tarkastustoimintansa ohjauksessa julkisyhteisöihin, erityisesti kuntiin, kohdistuviin tarkastuksiin. Kuten tarkastusvirasto totesi tarkastuskertomuksessa 1/2012 (s. 72 ja 262) myös, että Tekesin rahoitus on riskirahoitusta, jota ei lähtökohtaisesti tulisi kanavoida kunnille ja kuntayhtymille, joiden ensisijaisena tehtävänä ei ole tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta eikä niiden toiminnan luonne ole riskirahoitukseen perustuvaa toimintaa. Toisaalta näille julkisyhteisöille jaetaan valtionavustuksia erityisavustuksina muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilta. Erityisavustukset ovat näillä hallinnonaloilla vastaavantyyppisiä kuin Tekesin myöntämä rahoituskin. Kuten tarkastuskertomuksessa 1/2012 (s. 72–73, 90 ja 262) todetaan, tarkastusvirasto ei pidä tarkoituksenmukaisena, että Tekes rahoittaa rinnakkain vastaavilla rahoitusjärjestelyillä kuntien ja kuntayhtymien hankkeita, joita voidaan rahoittaa myös muiden toimialoista vastaavien ministeriöiden valtionavustuksilla. Tarkastuskertomuksen kannanotoissa tarkastusvirasto katsoi, että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi harkita toimenpiteitä Tekesin roolin uudelleenarvioimiseksi julkiselle sektorille kohdennetun rahoituksen suhteen. Jälkiseurannan perusteella voi todeta, että tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö ja Tekes eivät ole ryhtyneet toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa 1/2012 esitettyjen kannanottojen johdosta".

Niin ikään valiokunta totesi mietinnössään TrVM 2/2012 vp seuraavaa: "Valiokunnan näkemyksen mukaan julkisen hallinnon IT-sopimusehtoja (JIT 2007 ehdot) on tarpeen muuttaa siten, että ne tukevat yhteentoimivuuden edistämistä niin omistusoikeuksien kuin myös rajapintojen käytön osalta. Sopimusehtojen piiriin tulisi kuulua myös valtionapuviranomaisten valtionavustusten käytön ehdot IT-hankkeille. Näin voitaisiin varmistaa valtionavustusten käyttö yhdenmukaisella tavalla". *Hallituksen selvityksessä ei ilmene, mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty ja mitä tuloksia on saatu aikaiseksi*. Tarkastusvirasto on todennut tarkastuskertomuksessa 7/2015, että "*Tarkastuksen ollessa käynnissä JIT-ehtoja oltiin uudistamassa, mutta niiden uudistaminen JHS-järjestelmän kautta ei ole ollut tehokasta. Prosessi on ollut pitkäkestoinen ja julkisen sektorin edustajien panos on ollut riittämätön. Valtiovarainministeriön toiminta sopimusehtojen uudistamisessa ei ole ollut hyvin johdettua. JIT-sopimusehtojen pitäminen erillään julkisen hallinnon muista yleisistä sopimusehdoista (JYSE) ei kaikin osin ole tarkoituksenmukaista, sillä JYSE- sopimusehtoja sovelletaan toisinaan myös tietojärjestelmähankinnoissa. Hankintayksikköjen näkökulmasta julkisen hallinnon sopimusehtojen olisi syytä muodostaa yhtenäinen kokonaisuus*". *Julkaistuissa JIT2015-sopimusehdoissa ei ole valtionapuviranomaisten valtionavustusten käytön ehtoja IT-hankkeille, joten valtiovarainministeriö ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin valiokunnan ilmaiseman näkemyksen mukaisesti.*

Tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 2/2012 vp esitetään myös seuraavaa: ”Tarkastusvirasto pitää ilmeisenä, että sosiaali- ja terveysministeriö on ohjannut valtionavustuksia tosiasiassa merkittävässä markkina-asemassa olevien yrityksien tuotekehityksen tukemiseen. Tällaiset valtiontuet ovat EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan (nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artikla) mukaan lähtökohtaisesti kiellettyjä, ellei niitä ole hyväksytty EU:n komissiossa etukäteen tai ne ovat muulla perusteella sopivia sisämarkkinoille. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriön myöntämien tukien lainmukaisuus selvitetään. Valiokunta pitää hyvänä, että sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt selvittämään myönnettyjen valtiontukien lainmukaisuutta ja takaisinperintää”. *Hallituksen selvityksessä ei ilmene, mihin tuloksiin selvitystyöt ovat johtaneet*. Tarkastusvirasto on 19.8.2015 annetussa jälkiseurantaraportissa todennut, että *sosiaali- ja terveysministeriö ei ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin valtiontukiin liittyvien tarkastusviraston kannanottojen johdosta*. Jälkiseurantaraportin mukaan on syytä korostaa, ettei sosiaali- ja terveysministeriöllä ole toimivaltaa tulkita EU:n valtiontukisäännöksiä, vaan SEUT-sopimuksen 108 artiklan ja sitä tarkentavan oikeuskäytännön mukaan komissiolla on yksinomainen toimivalta todeta tuen mahdollinen soveltamattomuus yhteismarkkinoille. Myös kansallisilla tuomioistuimilla on oikeus tulkita valtiontuen käsitettä, vaikka niillä ei ole oikeutta hyväksyä jotakin tukea sallituksi valtiontueksi. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisilla tuomioistuimilla ja komissiolla on toisiaan täydentävät ja erilliset tehtävät valvoa sitä, noudattavatko jäsenvaltiot SEUT:n valtiontukisääntöjä. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on muun ohella varmistaa, ettei velvoitetta ilmoittaa valtiontuista etukäteen komissiolle ole rikottu (ks. esimerkiksi asia C-368/04, Trans-alpine Ölleitung, 37 ja 38 kohta viittauksineen).

Valiokunnan mietinnössä 2/2012 vp todetaan, että ”Valiokunnan mielestä tärkeää on rahoituksen tarkoituksenmukainen kohdentaminen ja viranomaisten selkeä työnjako. Jos toimialan vastuuministeriöllä on käytössään rahoitusinstrumentti, jolla voidaan rahoittaa toimialan strategian mukaisia kehittämishankkeita, määrärahat on tällöin kohdennettava toimialasta vastaavan ministeriön vastuulle eikä määrärahojen hajauttaminen usealle eri valtionapuviranomaiselle ole perusteltua”. *Hallituksen toimintakertomuksesta ei ilmene, mihin toimenpiteisiin asian osalta on ryhdytty.*

Valiokunnan mietinnössä 2/2012 vp todetaan, että ”Valiokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriön sekä muiden valtionapuviranomaisten rooli ja vastuut selkeytetään valtioneuvoston tasolla. Valiokunnan mielestä rahoitettavilla hankkeilla on pääsääntöisesti tuettava koko maata palvelevia ratkaisuja. Kansallisesti rahoitettujen hankkeiden tulosten levittäminen koko maahan kuuluu selkeästi kansallisille toimijoille, joiden on otettava siitä vastuu ja luotava tarvittavat kansalliset toimintamallit”. *Hallituksen toimintakertomuksesta ei ilmene, miten tältä osin on edetty erityisesti, miten hankkeiden tulosten levittämistä on tuettu. Tarkastusvirastossa on käynnissä julkisen hallinnon asiakaspalvelujen kehittämistä koskeva tarkastus. Tarkastuksessa on ilmennyt, ettei SADe-ohjelmassa ole kaikilta osin onnistuttu hankkeiden tulosten levittämisessä, vaan osa tuloksista on jäänyt paikallisiksi tai alueellisiksi toteutuksiksi. Lisäksi SADe-ohjelman tarkastuksessa havaittiin jälleen päällekkäistä samanlaisen palvelun kehittämisen rahoittamista kahdelta valtionapuviranomaiselta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos oli myöntänyt valtionavustusta 25.1.2013 palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmän kehittämiseen. Tarkastuksessa ilmeni, että Tekes oli jo aiemmin 20.3.2009 tekemällään valtionavustuspäätöksellä myöntänyt valtionavustusta palvelusetelijärjestelmän kehittämiseen. Tarkastuksessa myös ilmeni, ettei THL valtionapuviranomaisena ollut selvittänyt valtionavustuksen myöntämisen yhteydessä valtionavustuslain (688/2001) 7.1 §:n 4 kohdassa säädettyä edellytystä valtionavustuksen markkinavaikutuksista. Vuonna 2013 oli markkinoilla tarjolla jo Tekesin rahoittaman palvelusetelijärjestelmän lisäksi myös toinen sairaanhoitopiirien käytössä oleva järjestelmä. SADe-ohjelmassa tuotettiin valtionavustuksella kolmas palvelusetelijärjestelmä. Tarkastushavainto osoittaa myös sen, ettei valtionapuviranomaisten keskinäinen koordinointi valtionavustusten myöntämisessä toimi eikä valtionavustuksen myöntämisedellytyksiä edelleenkään kaikilta osin arvioida valtionavustuslaissa säädetyllä tavalla riittävästi.*

6 ICT-hankkeiden tuottavuushyödyt

Eduskunta on edellyttänyt (EK 12/2014 vp, K 16/2014 vp —TrVM 7/2014 vp), että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle.

Hallitus ei ole vuosikertomuksessaan raportoinut ICT-hankkeiden tuloksista, kustannuksista eikä tuottavuushyödyistä, vaan ainoastaan raportoinnin mahdollistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Näitä ovat valtiovarainministeriön mukaan hankesalkkujärjestelmän käyttö ja tietohallintolain mukainen lausuntomenettely. Muut ministeriöt eivät ole raportoineet asiasta.

Valtiovarainministeriö on hankkinut hankesalkkujärjestelmän hankkeiden perustietojen koostamiseen ja ylläpitoon. Hankesalkkujärjestelmän tarkoituksena on kerätä tietoa valtionhallinnon tietohallinnon tietohallintohankkeista sekä seurata hankkeiden toteutusta osana tietohallintolain 4 §:n tavoitteiden ja tehtävien toteuttamista. Hankesalkkujärjestelmän hyödyntäminen on ollut ennakoitua vaikeampaa, sillä sen sisältämät tiedot ovat osin puutteellisia ja tulkinnanvaraisia. Kuten valtiovarainministeriö itsekin toteaa, hankkeiden arviointiin ja seurantaan liittyvät toimintatavat eivät ole yhtenäisiä. *Tarkastusviraston käynnissä olevassa julkisen hallinnon asiakaspalvelujen kehittämistä koskevassa tarkastuksessa on käyty läpi hankesalkun tietoja muun muassa hankkeiden kustannusarvio- ja toteumatietoja. Tarkastetuista hankkeista pääosalla oli hankesalkussa virheellisiä tai vanhentuneita tietoja. Hankesalkku ei muodostakaan nykyisellä tietopohjalla luotettavaa tietolähdettä valtionhallinnon hankkeiden tilanteen kartoittamiseksi sekä riskien arvioimiseksi.*

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) edellyttää, että valtion tietohallintoa koskevista hankinnoista, joilla on laajaa toiminnallista merkitystä tai jotka ovat taloudelliselta arvoltaan merkittäviä, on ennen hankintaa pyydettävä valtiovarainministeriön lausunto. Lausuntomenettelystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa (1249/2014), jonka soveltamisesta on tehty erillinen ohje. Jos hankinta liittyy merkittävään kehityshankkeeseen, niin lausunnon edellytyksenä on valtiovarainministeriön kehittämän arviointikehikon mukainen hankearviointi ja arviointiraportti. Jos lausuntoa pyydetään vain hankinnasta, lausunnon edellytyksenä on valtiovarainministeriön siihen tarkoitukseen laatiman lomakkeen mukainen kuvaus hankinnasta ja alustavat tarjouspyyntöasiakirjat sekä sen olennaiset liitteet. *On kuitenkin ongelmallista, että arviointitoiminto on sijoitettu valtiovarainministeriössä osastolle, joka itse toteuttaa merkittäviä tietojärjestelmähankkeita ja niihin liittyviä hankintoja*. *Tarkastusviraston käynnissä olevassa julkisen hallinnon asiakaspalvelujen kehittämistä koskevassa tarkastuksessa on ilmennyt, että arviointitoiminnon sijoittaminen JulkICT-toimintoon on ongelmallinen, koska arviointitoiminto antaa lausuntoja JulkICT-toiminnon omista hankkeista. Tällaisella organisoinnilla ei voida muodostaa luotettavaa hankkeiden riskienhallintaa ja kontrollia hankkeiden valmistelun laadun varmistamiseksi. Niin ikään tarkastuksessa on voitu todeta, että arviointitoiminnon lausunnot eivät vastaa sisällöltään tietohallintolain mukaisia lausuntoja, vaan lausunnot koskevat pääosiltaan hankkeiden organisointia, kun tietohallintolain mukaan lausuntojen pitäisi koskea toteutettavia tietohallinnon hankintoja.*

Vuoden 2014 loppuun mennessä menettelyllä ei ollut kyetty ehkäisemään päällekkäistä palvelutuotantoa eikä edistämään keskenään yhteentoimivan tietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämistä. Valtiovarainministeriöllä ei ole kunnollista kriteeristöä, jota vasten hankearvioinnit tehtäisiin. Hankearviot eivät ole yhteismitallisia ja hankearvioinnissa käytetyt käsitteet eivät ole yksiselitteisiä. Hankkeita ei ole helppo vertailla keskenään. Vaikuttaa myös siltä, että edelleen puuttuu sellainen kokonaisnäkemys valtion tietojärjestelmäkokonaisuudesta, johon peilaten osattaisiin tunnistaa mahdolliset päällekkäisyydet tai vaikkapa löytää synergiaetuja hankkeiden välillä.

Tämän hetkisen näkemyksen valossa näyttää siltä, että valtiovarainministeriö pystyy lähitulevaisuudessa raportoimaan eduskunnalle ainoastaan varsin pintapuolisesti merkittävien ICT-hankkeiden hyödyistä, kustannuksista ja tuottavuushyödyistä.

7 Kannanottojen tarpeellisuus

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan eduskunnan ja tarkastusvaliokunnan aiemmin antamat kannanotot (TrVM 1/2008 vp, TrVM 6/2008 vp, TrVM 5/2011 vp, TrVM 2/2012 vp, TrVM 7/2014 vp) ovat edelleen ajankohtaisia, koska hallituksen toimintakertomuksen perusteella kannanottojen pohjalta tehdyt toimenpiteet ovat kesken tai niistä ei ole raportoitu riittävästi. Tarkastusvirasto korostaa, *että hallituksen toimintakertomuksessa tulisi raportoida tuloksista pelkkien toimenpiteiden raportoinnin lisäksi, jolloin siitä voida saada käsitys siitä, mihin tuloksellisiin toimenpiteisiin eduskunnan ja valiokunnan kannanottojen johdosta on ryhdytty*.